DOCUMENT RESUME

ED 222 630 CE 030 955

TITLE Special Programs in Employment: Criteria for Compliance = Programmes speciaux en matiere d'emploi: Criteres de mise en application.
INSTITUTION Canadian Human Rights Commission, Ottawa (Ontario).
REPORT NO ISBN-0-662-51390-8
PUB DATE May 81
NOTE 49p.; For related documents, see CE 030 952-954; French version begins on p. 26.
PUB TYPE Legal/Legislative/Regulatory Materials (090)
LANGUAGE English; French

EDRS PRICE MF01/PC02 Plus Postage.
DESCRIPTORS *Affirmative Action; *Civil Rights Legislation; *Compliance (Legal); *Employment Practices; Employment Programs; *Equal Opportunities (Jobs); Federal Legislation; Needs Assessment; Personnel Policy; Physical Disabilities; Racial Discrimination; Sex Discrimination
IDENTIFIERS Canada; *Canadian Human Rights Act

ABSTRACT

The purpose of this publication is to clarify the Canadian Human Rights Commission-approved criteria for special employment programs to eliminate systemic discrimination and to ensure compliance with the Canadian Human Rights Act. The basic principle of the Act is set forth: those sections of the Act that specify discriminatory practices are quoted, and the mandate of the Commission regarding special programs is discussed. In the next four sections, focus is on development of special programs in employment. Topics covered include criteria for special programs, identification of needs (problem areas within the organization in which its labor force is unrepresentative), determination of the relationship between the composition of its existing labor force and elements of its employment system (organizational policies, procedures, and practices), and three essential elements of a special program that will improve opportunities through contributing to a representative labor force (objectives, implementation, and results). An appendix provides four examples of special programs that describe the employer, situation, organizational assessment, and the special program (objective and activites). (A French language version of the material is provided.) (YLB)

****
* Reproductions supplied by EDRS are the best that can be made *
* from the original document. *
****

ED222630

Special Programs in Employment:

CRITERIA FOR COMPLIANCE

CE 030 955

U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION
NATIONAL INSTITUTE OF EDUCATION
EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)

✓ This document has been reproduced as received from the person or organization originating it.

☐ Minor changes have been made to improve reproduction quality.

• Points of view or opinions stated in this document do not necessarily represent official NIE position or policy.

Canadian Human Rights Commission

"PERMISSION TO REPRODUCE THIS MATERIAL HAS BEEN GRANTED BY

S Jackson

TO THE EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)."

© Minister of Supply and Services Canada 1981
Cat. No. HR 21-8/1981
ISBN 0-662-51390-8
REPRINTED MAY 1984

Table of Contents

	Page
Introduction	3
Principle	5
Discriminatory Practices	7
Mandate for Special Programs	9
Criteria for Special Programs in Employment	12
Identification of Needs	13
Determination of Relationship to Employment Systems	14
The Program Itself	15
Canadian Human Rights Commission Offices	17
Appendix of Examples	18

Introduction

In March 1978, Parliament enacted the Canadian Human Rights Act. The Act recognized that discrimination and inequality are faced by some groups and individuals in Canadian society and provided a legal means of identifying and correcting discriminatory practices and their effects.

For example, it's against the law for any federally regulated employer or union to discriminate in matters of employment on the grounds of race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, physical handicap and the fact that a person was convicted for an offence for which a pardon has been issued.

The Canadian Human Rights Commission, which administers and enforces the law, assists organizations to undertake voluntary employment programs to eliminate systemic discrimination and ensure compliance with the Act. In cases where a finding of systemic discrimination is made, the settlement or Tribunal order may include a special program.

The purpose of this publication is to clarify the Commission-approved criteria for special programs in employment for organizations under the Act's jurisdiction, as well as for other interested parties.

These criteria are based on an understanding of the basic principles of the Act, the mandate of the Canadian Human Rights Commission, and the role which special programs can play in remedying discrimination.

Principle

The basic principle of the Canadian Human Rights Act is expressed in Section 2(a):

> every individual should have an equal opportunity with other individuals to make for himself or herself the life that he or she is able and wishes to have, consistent with his or her duties and obligations as a member of society, without being hindered in or prevented from doing so by discriminatory practices based on race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex or marital status, or conviction for an offence for which a pardon has been granted or by discriminatory employment practices based on physical handicap.

Discriminatory Practices

Those actions which constitute violations of the basic principle of equal opportunity, and which are therefore prohibited by the Act, are specified as discriminatory practices in Sections 5 to 13.

Those sections related to special programs are quoted below (emphasis of key words which address the basic principle of the Act has been added).

> 5. It is a **discriminatory practice** in the provision of goods, services, facilities or accommodation customarily available to the general public
>
> (a) to **deny**, or **to deny access to**, any such good, service, facility or accommodation to any individual, or
> (b) **to differentiate adversely** in relation to any individual,
>
> on a prohibited ground of discrimination.
>
> 7. It is a **discriminatory practice, directly or indirectly,**
>
> (a) **to refuse to employ or continue to employ** any individual, or
> (b) in the course of employment, **to differentiate adversely** in relation to an employee,
>
> on a prohibited ground of discrimination.
>
> 8. It is a **discriminatory practice**
>
> (a) **to use or circulate** any form of application for employment, or
> (b) in connection with employment or prospective employment,
>
> (i) **to publish** any advertisement, or
> (ii) **to make** any written or oral **inquiry**
>
> that **expresses or implies any limitation, specification or preference** based on a prohibited ground of discrimination.
>
> 9. (1) It is a **discriminatory practice** for an employee organization on a prohibited ground of discrimination
>
> (a) **to exclude** an individual from full membership in the organization;
> (b) **to expel or suspend** a member of the organization; or
> (c) **to limit, segregate, classify or otherwise act** in relation to a member of the organization in a way that would

(i) **deprive** the member of employment opportunities, or
(ii) **limit** employment opportunities **or otherwise adversely affect** the status of the member.

(2) Notwithstanding subsection (1), it is not a discriminatory practice for an employee organization to exclude, expel or suspend an individual from membership in the organization because that individual has reached the normal age of retirement for individuals working in positions similar to the position of that individual.

(3) For the purpose of this section and sections 10 and 46, "employee organization" includes a trade union or other organization of employees or local thereof, the purposes of which include the negotiation, on behalf of employees, of the terms and conditions of employment with employers.

10. It is a **discriminatory practice** for an employer or an employee organization

(a) **to establish or pursue a policy** or practice, or
(b) **to enter into an agreement** affecting recruitment, referral, hiring, promotion, training, apprenticeship, transfer or any other matter relating to employment or prospective employment,

that **deprives or tends to deprive** an individual or class of individuals of any employment opportunities on a prohibited ground of discrimination.

A discriminatory practice in employment, in the context of the Act, may therefore be defined as any action which has or tends to have an adverse effect on an individual's or a group's employment opportunities. Any individual or group which has been and continues to be deprived of equal employment opportunities because of one or more of the grounds prohibited by the Act in Section 15(1), may be regarded as being in a position of disadvantage.

Mandate for Special Programs

As the regulatory agency established to administer the Act, it is the mandate of the Canadian Human Rights Commission to ensure compliance with the specific terms of the Act, as well as generally to further the basic principle of equal opportunity established in Section 2(a).

One of the ways the Commission can achieve the mandate prescribed for it by the Act is through encouraging the adoption of special employment programs.

There are three sections of the Act which specifically address special programs.

Section 15(1) specifies special programs as a legitimate mechanism for improving the opportunities of a group through the elimination, reduction or prevention of disadvantages; such a measure is defined not to be in itself a discriminatory practice.

> 15. (1) It is not a discriminatory practice for a person to adopt or carry out a special program, plan or arrangement designed to prevent disadvantages that are likely to be suffered by, or to eliminate or reduce disadvantages that are suffered by, any group of individuals when those disadvantages would be or are based on or related to the race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status or physical handicapof members of that group, by improving opportunities respecting goods, services, facilities, accommodation or employment in relation to that group.

A special program which is undertaken does not necessarily imply culpability on the part of the organization which institutes it. An organization may, in fact, initiate a special program in recognition of those social and economic factors in the larger societal context which have contributed to certain groups being placed in a position of disadvantage.

Since a special program is specifically deemed "not a discriminatory practice", an organization undertaking a program is provided with a defence against possible charges of reverse discrimination arising from the implementation of that program.

Organizations undertaking a special program may use use it as a defence against allegations of discrimination based on grounds and practices addressed by the program.

Section 38(1) states:

> 38. (1) When, at any stage after the filing of a complaint and before the commencement of a hearing before a Human Rights Tribunal in respect thereof, a settlement is agreed on by the parties, the terms of the settlement shall be referred to the Commission for approval or rejection.

If the investigation of a complaint under the Act has revealed evidence of discrimination, the adoption of a special program can be made a condition of settlement of the complaint, by agreement of both parties and approval of the Commission.

Section 41(2)(a), quoted below, provides for a special program to be ordered, should a Tribunal make a finding of discrimination, if such a program is judged to be an appropriate measure to prevent the same or similar practice occurring in the future.

> 41. (2) If, at the conclusion of its inquiry, a Tribunal finds that the complaint to which the inquiry relates is substantiated, subject to subsection (4) and section 42, it may make an order against the person found to be engaging or to have engaged in the discriminatory practice and include in such order any of the following terms that it considers appropriate:
>
> (a) that such person cease such discriminatory practice and, in consultation with the Commission on the general purposes thereof, take measures, including adoption of a special program, plan or arrangement referred to in subsection 15(1), to prevent the same or a similar practice occurring in the future.

The Commission has a fourfold role to play in the area of special programs. First, under the provisions of Section 15(2)(a), the Commission "may at any time":

> 15.(2)(a) make general recommendations concerning desirable objectives for special programs, plans, or arrangements referred to in subsection (1).

That is, the Commission can generally encourage the adoption of special programs, particularly under its jurisdiction. The Commission is thus charged with a responsibility to take the initiative of establishing criteria for desirable programs, that will be in compliance with the Canadian Human Rights Act and will further the principle of equal opportunity.

Second, under Section 15(2)(b), the Commission may also "at any time":

> 15.(2)(b) on application, give such advice and assistance with respect to the adoption or carrying out of a special program, plan or arrangement referred to in subsection (1) as will serve to aid in the achievement of the objectives the program, plan or arrangement was designed to achieve.

That is, it may respond to initiatives and requests from organizations under its jurisdiction and advise on the extent to which the program fits the Commission's criteria for compliance with the Act.

Third, Section 38(1) authorizes a Commission investigator, or a conciliator appointed by the Commission, to recommend the adoption of a special program consistent with Commission criteria, when appropriate, as part of a settlement submitted for approval of the Commissioners.

Fourth, Section 41(2)(a) defines a consultative role for the Commission before a Tribunal, which might order a special program as an appropriate remedy or prevention for found discrimination. The Commission's advice in such cases would be based on its criteria.

It should be noted, in this regard, that the Commission normally acts on behalf of the complainant as well as for itself before a Tribunal, and therefore might ask that a Tribunal order the adoption of a special employment program. Alternatively, a Tribunal might order a respondent to undertake a special program in consultation with the Commission. It should also be noted that the Commission staff would have the continuing responsibility of monitoring compliance with an ordered program.

Criteria for Special Programs in Employment

The special programs provision is a legislative recognition of the sociological fact that individuals belonging to minority groups, the physically handicapped, and women, in an organization where their equitable representation is traditionally and significantly lacking, will not in fact have access to the same employment and advancement opportunities as will the members of the traditional, dominant labour force group. A special program is needed to demonstrate the value of such individuals in these situations, both to the organization and to themselves.

The purpose of a special program in employment, as intended by the Canadian Human Rights Act, is to provide the conditions which will nurture the growth of equal opportunity for minority group individuals, the physically handicapped, and women within the working environment.

The extent to which an organization's labour force is representative can be determined by its comparison with the available labour pool.[1] Equitable representation will be achieved by changing the composition of the internal labour force such that any underutilization or over-concentration of groups within that labour force is corrected.

There are three essential steps in developing a special program:

- To identify as problems, areas within the organization in which its labour force is unrepresentative.
- To determine how the problem(s) relate to organizational policies, practices and procedures, both formal and informal.
- To formulate solutions which aim to remove existing barriers and to forward equitable representation.

---

[1] The term "labour pool", in the context of this paper, will refer to those persons with the requisite skills or potential to acquire the skills necessary to perform the functions of given occupations, within the geographical area from which an employer might reasonably be expected to acquire workers.

Identification of Needs

Initially, an organization might use certain "practical" indicators of need for a special program such as:

- observable absence of members of certain groups in particular job categories, or in the organization as a whole;
- existence of particularly high unemployment rates among certain groups;
- internal complaints and/or grievances from employees;
- external complaints by individuals or groups;
- inability of the organization to recruit or retain employees (high turnover);
- complaints filed with the CHRC alleging discriminatory practices.

Although none of these indicators may "prove" that a special program is required, they point to the need for an organization to undertake a more comprehensive analysis of its labour force.

A credible analysis uses a statistical approach to determine the degree to which the existing and potential labour force accurately reflects the relevant outside labour pool, and to identify the area(s) in which groups may be at a disadvantage, measured by the extent to which they are under-represented or over-concentrated within the organization.

Statistical comparisons could be made between groups now in the organization in all job categories, and the outside labour pool in the relevant geographical area. Analysis might also be usefully conducted to identify applicants from minority groups and women in order to determine if: (a) they are applying in proportion to their representation in the relevant outside labour pool; (b) if they are being hired in proportion to their numbers applying; and (c) if they are being placed within the organization in all job categories in proportion to their numbers in the relevant labour pool. Further, (d) an analysis should be made to determine the comparative rate at which they advance by applying for and obtaining access to all of the various employment opportunities within the organization.

The completion of a statistical analysis will provide the organization with a portrait of the composition of its existing internal labour force, and of the degree to which it reflects the external labour pool in the relevant geographical area.

By examining this portrait, the organization can identify areas of possible under-utilization and over-concentration of particular groups in particular job areas, and possible points in the processes of recruitment and internal mobility where particular groups do not progress in proportion to their numbers in the external or internal labour pool.

Determination of Relationship to Employment Systems

Having identified areas of under-utilization and over-concentration, the next step for the organization is to determine the relationship between the composition of its existing labour force, and the elements of its employment system. Organizational policies, procedures and practices concerning employment must be examined to determine how and to what extent they contribute to an unrepresentative labour force.

This causal assessment is complex and requires thoroughness and depth. Disadvantage may be caused at many stages in the process of formulating, interpreting or implementing an employment related policy, procedure or practice. For example: in formulating the requirements for an occupational category, physical standards might be set which are not intrinsically related to the performance of the job, and may tend to eliminate members of shorter races. In interpreting an occupational requirement for geographical mobility, recruiters screening applications could assume that members of certain groups, such as married women, would be unable to meet the requirement.

At the implementation stage, criteria for training are sometimes applied differently for the members of disadvantaged groups, on the grounds that there are no appropriate teaching aids available to meet the needs of staff with physical handicaps.

The composition of the present labour force may be affected by the consequences of past policies, practices and procedures. For example, an organization may have, in the past, excluded the members of certain groups from application at entrance level positions. Even though no longer in force, this will have left a heritage of a disproportionately low number "qualified by company experience" for promotions into more senior positions.

Further, the possible effects of current decisions on future representativeness need to be taken into account, as when an organization considers establishing a new position: it should also consider how the definition of job functions and related qualifications might tend to include or exclude members of certain groups within the organization capable of performing the job.

An analysis should also consider the formal and informal processes that together make up the actual employment system. For example, superimposed on a formal training system where training courses available are posted and accessible through application may be an informal system whereby seats on highly regarded developmental courses are effectively pre-filled by word-of-mouth advance marketing to those "in the know", or connected to members of the traditional elite.

All of these causal analyses will provide the organization with information regarding the extent to which its employment system contains discriminatory practices contributing to a non-representative labour force. The organization is then in a position to select the areas which could most appropriately be addressed through the mechanism of a special program.

The Program Itself

A special program that will improve opportunities through contributing to a representative labour force will contain three essential elements:

Objectives

The primary objective of a special program is to increase the representativeness of the organization's labour force in some specific way.

In setting objectives specific to the organization, the following factors must be considered:

- objectives should be quantitative, that is, they should state the expected incidence of change in composition of the labour force in measurable terms, as targets or goals;
- objectives aim to correct under-utilization and over-concentration where they occur in an organization;
- objectives must be specific as to target group and should also specify job category and geographical area;
- objectives must be attainable within specific and reasonable timeframes. A special program is intended to be a temporary measure that should never outlive the identified problem of disadvantage, although the achievement of objectives will result in permanent organizational changes;
- objectives should realistically reflect the ability of the organization to respond to change. For example, objectives must be set in relation to the size and relative growth potential of the organization;
- objectives must take into consideration the continuing rights of individuals, especially employees, not belonging to designated target groups;
- the objectives will be framed with care to be sensitive to the feelings and expectations of staff, including members of the target group(s).

Implementation

Once objectives have been set, activities are designed and undertaken to contribute to the achievement of equitable representation.

In the implementation process, the following factors must be considered:

- some activities will be intended to neutralize policies, practices and procedures in the employment system which were found to contribute to over-concentration and/or under-utilization. These measures will result in a rational, non-discriminatory employment system and will represent permanent changes to that system;

- special temporary measures may also be introduced to supplement this corrective process by "speeding up" the process of change for a specified, limited time period. It must be recognized that, in order to achieve the objective of a representative labour force within a prescribed period, it may be necessary to temporarily institute preferential measures for designated target groups, at least until a "critical mass" has been created that will allow the system to continue to self-correct;

- special program activities may vary from a comprehensive, organization-wide approach, to more limited remedies dealing with specific target groups or certain job categories or geographical areas, or specific elements of the employment system, depending upon the initial identification of the problem and its causes;

- a special program must consider the receptivity of the organization, and would take appropriate steps to increase its awareness concerning the issues, in order to further a positive climate of response. It is important to ensure that employees throughout the organization realize that there is no implication of individual culpability on their part, nor indeed any implied admission of culpability on the part of the organization, for existing disadvantages;

- in those organizations having employee associations, the involvement of the union(s) is essential and expected in all phases of special program development, starting with the statistical analysis of the labour force composition. In some cases, the employee association will provide the organization with the initial indicator of need which will lead to that statistical analysis. In some instances, the Commission may enjoin both employer and employee associations to comply with special program measures.

Results

The special program will be evaluated according to the extent to which it has met its objectives within the specified timeframe. Visible, measurable evidence of change in the composition of the labour force, such that progress is made towards the correction of under-utilization and over-concentration, will be considered to be the "bottom line".

The program must also be assessed at regular intervals in order to assure that it is progressing and to identify measures which should be taken to correct activities which have been ineffective or unproductive.

The Canadian Human Rights Commission recognizes that an organization may undertake special program activities in good faith and be unable to achieve its objectives within the specified timeframe. Flexibility in setting targets is recognized as essential but realistic efforts to meet objectives must be demonstrable.

Canadian Human Rights Commission Offices

Additional information and assistance may be obtained from the following Canadian Human Rights Commission offices:

NATIONAL OFFICE:

Canadian Human Rights
Commission
257 Slater Street
Ottawa, Ontario
K1A 1E1
Telephone: (613) 995-1151

REGIONAL OFFICES:

Atlantic Region

Office address:
Lord Nelson Arcade
Room 212
5675 Spring Garden Road
Halifax, Nova Scotia
B3J 1H1
Telephone: (902) 426-8380

Mailing address:
P.O. Box 3545
Halifax South Postal Station
Halifax, Nova Scotia
B3J 3J2

Quebec Region

2021 Union Avenue
Room 1115
Montreal, Quebec
H3A 2S9
Telephone: (514) 283-5218

Ontario Region

Arthur Meighen Building
55 St. Clair Avenue East
Room 623
Toronto, Ontario
M4T 1M2
Telephone: (416) 966-5527

Prairie Region

Dayton Building
323 Portage Avenue
Room 211
Winnipeg, Manitoba
R3B 2C1
Telephone: (204) 949-2189

Alberta and Northwest Territories Region

Liberty Building
10506 Jasper Avenue
Room 416
Edmonton, Alberta
T5J 2W9
Telephone: (403) 420-4040

Western Region

Montreal Trust Building
789 West Pender, Room 1002
Vancouver, British Columbia
V6C 1H2
Telephone: (604) 666-2251

Appendix of Examples

In order to illustrate the nature and scope of activities that may be pursued as a special program in employment under the Canadian Human Rights Act, the following four examples are provided.

EXAMPLE I

The Employer

A public sector employer providing programs and services that involve extensive public contact, employing approximately 9,000 persons, of which 80 per cent are male and 20 per cent are female.

The recruitment and selection system is basically targeted at entry level positions and the promotion system is closed, resulting in approximately five per cent of promotion competitions being open to the public.

Four of the seven unions have negotiated classification seniority clauses and restrictive transfer policies into their collective agreements.

The employer is located in a metropolitan area, which is also the basic labour pool for external recruitment.

The Situation

The first indicator of the need for a special program occurs when an internal status of women committee approaches management and the unions, expressing concern that the representation of women is significantly lower than for other similarily situated employers in the public sector. They indicate that the impact of current employment practices has resulted in women being excluded disproportionately in all categories of employment, except clerical, where there is an over-representation of 96 per cent.

The committee cites problems in access to training, discriminatory benefit programs, almost no representation in management, supervisory, professional and technical categories, and lack of active involvement in and by the unions.

This situation of inequality has resulted in low morale and high turnover for women, particularly in the clerical category, because they feel that their opportunities for promotion are limited to other clerical jobs only.

The unions are uneasy as they feel the seniority system is misunderstood.

Organizational Assessment

The employer, concerned about the situation, but unsure of the validity of the problems identified, agrees that a comprehensive special program may be required. However, it would like to substantiate problems with more accurate data, and to identify realistic resolutions. Thus, it agrees to undertake a study of its own organization in order to:

- Gather data by department on the representation of men and women on staff according to a variety of factors such as salary, classification, age, education, experience, length of service, etc.
- Review all employment systems and all collective agreements to determine their impact on the representation of women.
- Conduct interviews with female employees to determine their career aspirations, attitudes and other relevant qualitative data.
- Based on the findings of the study, make recommendations concerning the adoption of a special program.

An equal opportunity committee is established to conduct the study with representation from management, unions and the status of women's committee. The committee is jointly chaired by three persons, a representative from the unions, management, and the status of women's committee. The report of the committee is to be tabled in six months' time.

The employer agrees to adopt and carry out a comprehensive special program if the equal opportunity committee concludes one to be warranted, based on its recommendations.

The Special Program

Objective: to increase the representation of women in management, supervisory, professional and technical categories, such that they enlarge the general representation of women in these occupational categories, to be achieved over a period of five years.

Activities:
- set an overall policy directive announcing the establishment of the program, its mandate, objectives, and lines of authority.
- appoint a full-time co-ordinator, reporting directly to the senior executive.
- maintain an equal opportunity committee to advise, monitor and evaluate the progress of the program.
- set a budget for the program which is adequate to the task.

- amend any clauses in collective agreements which act as barriers to women's mobility.
- develop a training program to more fully utilize internal human resource potential in the organization.
- maintain liaison with educational institutions which train people in professional/technical areas to encourage acceptance of women in their programs.
- develop provisions which take into account the responsibilities of parenthood.
- regularly evaluate managers on their implementation of the program.

EXAMPLE II

The Employer

A manufacturing company with a predominantly labour intensive/semi-skilled labour force of approximately 500 employees.

The company is located in an urban area, which is also the company's primary recruitment area. The local labour force includes within it a significant Native population, characterized by an unemployment rate much higher than the population as a whole.

The nature of the work is such that the company provides basic training in both the overall operations and the specific job to the majority of new employees.

The Situation

The company is competitive within the industry with respect to employee compensation and benefit programs. However, it has experienced difficulty in recruiting and maintaining sufficient numbers of employees to meet its needs. As a result, the company has recently commenced an intensive recruitment campaign to attract more employees.

The company is contacted by a local organization of Native people, who request an opportunity to meet with company management to discuss employment opportunities for Native persons.

The meeting results in the recognition by the company that although it has had an equal opportunity policy for a number of years, the percentage of Native persons employed with the company is well below the percentage of Native persons within the relevant labour force.

Furthermore, the Native organization informs the company that many Native persons who have applied for employment with the company have never succeeded in obtaining an interview with the personnel officer. The Native organization expresses its concern that this situation may be the result of the company's entry requirements, which establishes the completion of secondary education as a minimum qualification.

The Special Program

Objective: The company agrees to undertake a program to increase the representation of Native persons within the company's labour force to match their representation in the local labour pool, within a three year time period.

Activities:

- establish a committee, with representation from senior management of the company, staff, and the Native organization. The committee is responsible for the coordination and implementation of the program.

- begin immediate implementation of an "outreach recruitment" program for Native persons. This involves ensuring that all Native organizations are notified of job vacancies with the company, and that direct referrals of Native applicants are made to the personnel officer.

- review, evaluate and submit a report on the effectiveness of the "outreach recruitment" program, four months from implementation date. The company agrees to maintain records on the number of positions staffed, the number of Native applicants, the number of job offers made to Native persons, and the number of Native persons hired during this period, by occupation. For comparative purposes, data will be gathered on all applicants and persons hired. This data will include the person's age, race, sex, education level, work experience and position applied for.

- review all job requirements to identify those which have an adverse impact on Native persons seeking either employment with the company, or promotion. A report is to be submitted to senior management of the company within four months, with recommendations for alternative job requirements carrying a lesser adverse impact, to be implemented in accordance with the committee's projected timetable.

- review the company's existing training policy and programs, both in-house and external. A report is to be submitted in four months with recommendations as to how the existing program might be used to increase the representation of Native persons, and detailing additional training programs which might facilitate the employment of Native persons.

- the committee is to submit its first progress report to senior management in eight months, identifying activities already undertaken, evaluation of these activities, and making recommendations for future action to be taken as part of the special program. The progress report identifies personnel responsible for specific actions, and will establish an evaluation and monitoring procedure to ensure that goals are achieved. Monitoring and evaluation of the special program continue to be the responsibility of the committee and any future recommendations or alterations to the program are to be submitted to senior management by the committee.

EXAMPLE III

The Employer

A transportation company with terminals and offices in the major metropolitan areas and rural points across Canada, employing persons in a wide variety of occupations.

External recruitment is targeted primarily at entry level and management positions, as the majority of promotions are determined by the various seniority clauses contained in the applicable collective agreements.

While policies and procedures regarding recruitment, selection and promotion are developed by the personnel division at the company's head office, local branches have authority over staffing activities within their region.

The labour force from which the employer recruits is in most instances the local labour force.

The Situation

Several of the unions have recognized that a number of employees, as the result of illness, injury or accident (on or off the job), are not able to continue performing all of the functions of their positions, and therefore are being obliged to resign or accept early retirement. Accordingly, they have proposed, during collective bargaining, the inclusion of a clause that would ensure that every possible effort be made by the company to accommodate such employees, therefore maintaining their employment with the company.

The company, although not prepared to include such a clause in the collective agreements at this time, suggests, by letter of understanding attached to the collective agreements, the following action.

Organizational Assessment

A union/management committee is established to analyse the situation and develop a program for implementation within a year's time. It is agreed that the committee will review and report on the following areas:

- Analysis of the number of employees, by position, age, and length of service, who have requested transfers or have left the employment of the company as the result of a physical handicap;
- Review of all applicable seniority clauses and their impact on the projected special program;
- Analysis of job requirements, selection, promotion and transfer procedures as they are currently applied;
- Initiation of contact with organizations of handicapped persons to assist in the development of job re-design guidelines;
- Review of training policies and programs.

Based on the recommendations of that report, a special program is undertaken by the company. The Special Program Objectives: a) retaining employees who suffer physical disabilities, b) preferential re-hiring of former employees who have resigned or taken early retirement as a consequence of their disability.

Activities:

- rewrite job descriptions such that the work tasks are defined in terms of their functional requirements, and not by the procedures used to carry them out. This would include minimum acceptable physical requirements for jobs, i.e. a task may be performed by several alternative methods.
- devise validated means of evaluating the physical capacities of individuals, in comparison to the requirements of specific jobs.
- make accommodations in jobs to enable individuals with disabilities to perform the job functions, i.e. job redesign including reassigning peripheral duties, making flexible work schedules.
- make architectural/structural modifications to the work place such that access is permitted to disabled workers.
- revise pension and disability plans such that disabled workers may participate.

EXAMPLE IV

The Employer

A national bank with a large network of local offices, and highly decentralized operations. It employs over 10,000 persons, predominantly in clerical and financial categories. It is not unionized. Employment policy is made at headquarters and interpreted according to local conditions. Most hiring is for entry level positions and is done within the local labour pool.

Situation

Local branch managers in various parts of the country have become increasingly aware that their staff is not reflective of the ethnic representation of their clientele using the services of their branches. This is especially the case in large urban centres where ethnic and racial diversity is pronounced, and where there tend to be concentrations of certain ethnic groups.

Further, many branches are experiencing a high and rapid turnover rate (23 per cent in the last year). Managers are questioning the expenditure of resources to train employees who do not remain with the bank for a substantial period of time.

Regional managers make these suggestions to senior management: a) to enhance customer relations, some special initiative should be taken to increase the representation of "visible minorities" in positions dealing with the public; and b) an investigation should be made of the turnover rate, with a determination of causes and recommendations for remedies.

Senior management agrees to both suggestions, and establishes a task force with management representation from all regions, to assess the situation organizationally, and make recommendations for implementation, within six months.

Organizational Assessment

A statistical and demographic study is made of the local area served by each branch, to determine the ethnic composition of each area. Regionally, there are found to be concentrations of visible minorities: predominently Asians on the West Coast, Natives on the Prairies, Blacks and Asians in Southern Ontario and in Montreal, and Blacks in Nova Scotia.

An examination is made of turnover rate in relation to variables such as job category, length of service, geographic mobility, age and sex, comparing characteristics of staff terminating with those remaining with the bank. The statistical data is supplemented by interviews with persons terminating their employment. The profile of those terminating is one of young women who are hired into entry level positions with limited or no possibility of advancement.

Special Program

Objectives: a) • To recruit members of visible minority groups, emphasizing hiring according to the regional concentration of specific groups, with a target goal of attaining staff numbers in proportion to the community representation of the relevant ethnic group(s) within two years.

b) • To reduce the turnover rate by ten per cent within two years.

Activities: a) • develop recruitment literature, including visuals, which convey an image of the bank as encouraging applicants from visible minorities;

• develop and maintain liaison with community ethnic associations and media to publicize recruitment efforts;

• set target goals for each branch and ensure that staffing officers are responsible for meeting those targets as part of their corporate objectives.

b) • review job classifications and lines of progression to determine the extent to which "dead end" positions can be "opened up" to career development;

• assess the feasibility of modifying the requirement for extensive geographical mobility as a condition of promotion;

• review the recruitment process to determine if there are any biases in selection, such as preference for a certain age group;

• take active steps to recruit workers from a widely varying age range.

Programmes spéciaux en matière d'emploi:

CRITÈRES DE MISE EN APPLICATION

Commission canadienne
des droits de la personne

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1981
N° de cat. HR 21-8/1981
ISBN 0-662-51390-8
RÉIMPRIMÉ MAI 1981

27

Table des matières

Page

Introduction 3

Principe 5

Actes discriminatoires 7

Mandat relatif aux programmes spéciaux 9

Critères relatifs aux programmes spéciaux en matière d'emploi 12

Détermination des besoins 13

Relation avec les systèmes d'emploi 14

Le Programme 15

Bureaux régionaux de la Commission canadienne des droits de la personne 17

Appendice 18

Introduction

En mars 1978, la Loi canadienne sur les droits de la personne, adoptée par le Parlement, entrait en vigueur. La Loi reconnaissait la discrimination et l'inégalité de traitement dont sont victimes certains groupes ou certaines personnes dans la société canadienne et fournissait aussi l'instrument légal pour identifier et corriger les pratiques discriminatoires et leurs effets.

Tout employeur ou syndicat dans des institutions sous juridiction fédérale qui exerce de la discrimination en matière d'emploi pour des motifs fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, la situation de famille, le handicap physique et l'état de personne graciée, commet une infraction à la Loi. La Commission canadienne des droits de la personne, qui est chargée d'appliquer la Loi, aide les organismes qui, volontairement, mettent en oeuvre des programmes afin d'éliminer la discrimination systémique en matière d'emploi et se conformer à la Loi. Dans les cas où de la discrimination systémique a été constatée, l'établissement d'un programme spécial pourrait être ordonné lors du règlement de la plainte ou par ordonnance du tribunal.

L'objet de cette publication est d'expliquer aux organismes soumis à la Loi, ainsi qu'aux parties intéressées, les critères que la Commission a approuvés pour des programmes spéciaux en matière d'emploi.

Les critères sont fondés sur la compréhension des principes fondamentaux de la Loi, le mandat de la Commission canadienne des droits de la personne et le rôle que les programmes spéciaux peuvent jouer afin de remédier à la discrimination.

29

Principe

Le principe de base de la Loi canadienne sur les droits de la personne est énoncé à l'alinéa 2 (a):

> (a) tous ont droit, dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, la situation de famille ou l'état de personne graciée ou, en matière d'emploi, de leurs handicaps physiques.

Actes discriminatoires

Selon les articles 5 à 13, constituent des actes discriminatoires les actions qui vont à l'encontre du principe de base de l'égalité des chances et qui, de ce fait, sont donc interdites par la Loi.

Les articles concernant les programmes spéciaux sont cités ci-dessous (nous avons souligné les mots clé qui ont trait au principe de base de la Loi).

> 5. Constitue un **acte discriminatoire** le fait pour le fournisseur de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement destinés au public
>
> a) **d'en priver**, ou
> b) **de défavoriser**, à l'occasion de leur fourniture, un individu, pour un motif de distinction illicite.
>
> 7. Constitue un **acte discriminatoire** le fait
>
> a) **de refuser d'employer ou de continuer d'employer** un individu, ou
> b) **de défavoriser un employé, directement ou indirectement**, pour un motif de distinction illicite.
>
> 8. Constitue un **acte discriminatoire** le fait
>
> a) **d'utiliser ou de diffuser** un formulaire de demande d'emploi, ou
> b) au sujet d'un emploi présent ou éventuel,
>
> (i) **de publier** une annonce, ou
> (ii) **de procéder**, oralement ou par écrit, à une enquête,
>
> **où il est fait, même implicitement, des restrictions, conditions ou préférences** pour un motif de distinction illicite.
>
> 9. (1) Constitue un **acte discriminatoire** le fait pour l'association d'employés
>
> a) **d'empêcher** l'adhésion pleine et entière d'un individu,
> b) **d'expulser ou de suspendre** un adhérent, ou
> c) **d'établir**, à l'endroit d'un adhérent, **des restrictions, des différences ou des catégories ou de prendre toutes autres mesures susceptibles**
>
> (i) **de le priver** de ses chances d'emploi ou d'avancement, ou
> (ii) **de limiter** ses chances d'emploi **ou d'avancement ou, d'une façon générale, de nuire** à sa situation pour un motif de distinction illicite.

(2) Ne constitue pas un acte discriminatoire au sens du paragraphe (1) le fait pour l'association d'employés d'empêcher une adhésion ou d'expulser ou de suspendre un adhérent en appliquant la règle de l'âge normal de la retraite en vigueur pour le genre de poste occupé par l'individu concerné.

(3) Pour l'application du présent article et des articles 10 et 46, "association d'employés" s'entend des syndicats ou autres groupements d'employés, y compris leurs sections locales, chargés notamment de négocier avec l'employeur les conditions de travail de leur adhérents.

10. Constitue un **acte discriminatoire** le fait pour l'employeur ou l'association d'employés

a) **de fixer ou d'appliquer des lignes de conduite**, ou
b) **de conclure des ententes**, touchant le recrutement, les mises en rapport, l'engagement, les promotions, la formation, l'apprentissage, les mutations ou tout autre aspect d'un emploi présent ou éventuel

pour un motif de distinction illicite, **d'une manière susceptible d'annihiler** les chances d'emploi ou d'avancement d'un individu ou d'une catégorie d'individus.

Selon la Loi, un acte discriminatoire dans le domaine de l'emploi constitue donc tout acte susceptible de nuire aux chances d'emploi ou d'avancement d'un individu ou d'un groupe. Tout individu ou groupe qui a été et continue d'être privé de chances égales d'emploi ou d'avancement pour un ou plusieurs des motifs proscrits au paragraphe 15(1) de la Loi, peut être considéré comme désavantagé.

Mandat relatif aux programmes spéciaux

À titre d'organisme de réglementation créé pour administrer la Loi, la Commission canadienne des droits de la personne a pour mandat de veiller à l'application des dispositions de la Loi et de promouvoir de façon générale le principe de base de l'égalité des chances établi à l'alinés 2(a).

Pour remplir le mandat qui lui est conféré par la Loi, la Commission peut notamment encourager l'adoption de programmes spéciaux en matière d'emploi.

Trois articles de la Loi traitent explicitement des programmes spéciaux.

Selon le paragraphe 15(1), l'adoption de programmes spéciaux est un mécanisme légitime d'améliorer les chances d'un groupe en supprimant, diminuant ou prévenant les désavantages qu'il subit, et une pareille mesure ne constitue pas en soi un acte discriminatoire.

> 15. (1) Ne constitue pas un acte discriminatoire le fait d'adopter ou de mettre en oeuvre des programmes ou des plans ou de prendre des arrangements spéciaux destinés à supprimer, diminuer et prévenir les désavantages que subit ou peut vraisemblablement subir un groupe d'individus pour des motifs fondés directement ou indirectement sur leur race, leur origine nationale ou ethnique, leur couleur, leur religion, leur âge, leur sexe, leur situation de famille ou leur handicap physique en améliorant leurs chances d'emploi ou d'avancement ou en leur facilitant l'accès à des biens, des services, installations ou moyens d'hébergement.

L'adoption d'un programme spécial n'implique pas nécessairement la culpabilité de l'organisme qui en prend la responsabilité. En fait, un organisme peut mettre sur pied un programme spécial pour faire contrepoids aux facteurs sociaux et économiques qui ont contribué à désavantager certains groupes dans l'ensemble de la société.

Étant donné que l'adoption de programmes spéciaux ne peut constituer un acte discriminatoire, l'organisme qui en prend l'initiative ne peut être accusé de discrimination à rebours.

Les organismes qui mettent sur pied un programme spécial peuvent invoquer ce fait pour se défendre contre des allégations de discrimination fondées sur les motifs et les méthodes visés par le programme.

Le paragraphe 38(1) stipule:

> 38. (1) Les parties qui conviennent d'un règlement à toute étape postérieure au dépôt de la plainte mais avant le début de l'audience du Tribunal des droits de la personne doivent en présenter les conditions à l'approbation de la Commission.

Si l'enquête sur une plainte en vertu de la Loi révèle qu'il y a eu discrimination, l'adoption d'un programme spécial peut devenir une condition de règlement de la plainte après entente entre les deux parties et approbation de la Commission.

L'alinéa 41(2)(a), cité ci-dessous, stipule que le tribunal peut, lorsqu'il conclut à l'existence d'un acte discriminatoire, ordonner l'adoption d'un programme spécial si une telle mesure lui paraît apte à prévenir des actes semblables.

> 41. (2) A l'issue de son enquête, le tribunal qui juge la plainte fondée peut, sous réserve du paragraphe (4) et de l'article 42, ordonner, selon les circonstances, à la personne trouvée coupable d'un acte discriminatoire
>
> a) de mettre fin à l'acte et de prendre des mesures destinées à prévenir les actes semblables, et ce, en consultation avec la Commission relativement à l'objet général de ces mesures; celles-ci peuvent comprendre l'adoption d'une proposition relative à des programmes, des plans ou des arrangements spéciaux visés au paragraphe 15(1).

Dans le domaine des programmes spéciaux, le mandat de la Commission comporte quatre points. En premier lieu, en vertu de l'alinéa 15(2)(a), elle peut:

> 15(2)(a) faire des recommandations d'ordre général, relatives aux objectifs souhaitables pour les programmes, plans ou arrangements visés au paragraphe (1).

Cela signifie que la Commission peut, d'une manière générale, encourager l'adoption de programmes spéciaux, surtout de la part d'organismes relevant de sa compétence. Il lui incombe donc d'établir des critères relatifs aux programmes à mettre sur pied qui seront conformes à la Loi canadienne sur les droits de la personne et qui permettront de promouvoir le principe de l'égalité des chances.

En second lieu, en vertu de l'alinéa 15(2)(b), la Commission peut également:

> 15(2)(b) sur demande, prêter son concours à l'adoption ou à la mise en oeuvre des programmes, plans ou arrangements visés au paragraphe (1).

Cela signifie qu'elle peut répondre aux initiatives et aux demandes des organismes relevant de sa compétence et leur indiquer dans quelle mesure leurs programmes satisfont aux critères de la Commission en ce qui a trait à l'application de la Loi.

En troisième lieu, le paragraphe 38(1) autorise l'enquêteur ou le conciliateur nommé par la Commission à recommander l'adoption d'un programme spécial conforme aux critères de la Commission à titre d'élément de règlement soumis à l'approbation des Commissaires.

En quatrième lieu, l'alinéa 41(2)(a) confère un rôle consultatif à la Commission devant un tribunal lorsque celui-ci ordonne l'adoption d'un programme spécial destiné à remédier un acte discriminatoire ou à en prévenir la répétition. En pareil cas, la Commission fonde ses conseils sur les critères qu'elle a établis. À cet égard, il faut noter que la Commission agit normalement au nom du plaignant ainsi qu'en son nom propre devant le tribunal et qu'elle peut donc demander à ce dernier d'ordonner l'adoption d'un programme spécial en matière d'emploi. Le tribunal, peut, quant à lui, ordonner au mis en cause d'entreprendre un programme spécial en consultation avec la Commission. Il faut aussi noter que les employés de la Commission doivent surveiller la mise en application du programme dont l'adoption a été ordonnée.

Critères relatifs aux programmes spéciaux en matière d'emploi

Les dispositions relatives aux programmes spéciaux constituent la reconnaissance juridique du fait sociologique que, dans les organismes où ils n'ont jamais été bien représentés, les membres des groupes minoritaires, les handicapés physiques et les femmes ne bénéficient pas vraiment des mêmes chances d'emploi et d'avancement que les membres du groupe qui a toujours dominé l'effectif. Dans de telles situations, il faut un programme spécial pour faire prendre conscience à ces individus de leurs valeurs et en convaincre l'organisme.

Les programmes spéciaux en matière d'emploi prévus par la Loi canadienne sur les droits de la personne ont pour but d'aider les membres des groupes minoritaires, les handicapés physiques et les femmes à obtenir des chances égales sur le marché du travail.

La représentativité de l'effectif d'un organisme se détermine en comparant ledit effectif avec la main-d'oeuvre disponible[1]. Pour rendre la représentation équitable, il faut modifier la composition de l'effectif de façon à corriger toute sous-utilisation ou surconcentration des groupes qui y sont représentés.

L'élaboration d'un programme spécial comprend trois étapes essentielles:

- Relever les problèmes, c'est-à-dire les secteurs de l'organisme dont la main-d'oeuvre n'est pas représentative.
- Voir dans quelle mesure cette situation est liée aux politiques, aux pratiques et aux méthodes tant officielles qu'officieuses de l'organisme.
- Élaborer des solutions visant à vaincre les obstacles et à favoriser une représentation équitable.

---

[1] Dans le présent document, l'expression "main-d'oeuvre disponible" s'entend des personnes qui ont ou sont capables d'acquérir les qualifications nécessaires à l'exécution des fonctions de postes donnés dans le secteur géographique où l'employeur devrait normalement embaucher des travailleurs.

Détermination des besoins

Les indicateurs "pratiques" qui suivent peuvent d'abord permettre à l'organisme de constater qu'il a peut-être besoin d'un programme spécial:

- une absence perceptible de membres de certains groupes dans des catégories d'emploi données ou dans l'ensemble de l'organisme;
- un taux de chômage particulièrement élevé chez certains groupes;
- des plaintes et(ou) des griefs de la part des employés;
- des plaintes de la part d'individus ou de groupes de l'extérieur;
- une incapacité de l'organisme à recruter ou à garder des employés (taux de roulement élevé);
- des plaintes déposées auprès de la C.C.D.P. faisant état d'actes discriminatoires.

Même si aucun de ces indicateurs ne peut "prouver" la nécessité d'un programme spécial, ils démontrent à l'organisme qu'il devrait entreprendre une analyse plus complète de son effectif.

Toute analyse sérieuse nécessite le recours à des méthodes statistiques pour déterminer le niveau de représentativité de l'effectif existant et possible par rapport à la main-d'oeuvre pertinente disponible, et pour cerner les secteurs dans lesquels certains groupes sont peut-être désavantagés, compte tenu de l'importance de leur sous-représentation ou de leur surconcentration à l'intérieur de l'organisme.

On peut établir des comparaisons statistiques entre des groupes de toutes les catégories d'emploi faisant partie de l'organisme et la main-d'oeuvre extérieure disponible dans le secteur géographique pertinent. Il peut également être utile d'effectuer une analyse visant à déterminer: a) si les membres des groupes minoritaires et les femmes présentent des demandes d'emploi dans une mesure proportionnelle à leur représentativité au sein de la main-d'oeuvre de l'extérieur pertinente et disponible; b) s'ils sont embauchés en proportion du nombre de ceux d'entre eux qui font une demande; et c) s'ils sont répartis dans les diverses catégories d'emploi de l'organisme en proportion de leur importance au sein de la main-d'oeuvre pertinente disponible. Il convient en outre, d) de vérifier la rapidité relative à laquelle ils réussissent à profiter des différentes chances d'emploi et d'avancement à l'intérieur de l'organisme.

Une analyse statistique fournit à l'organisme une image de la composition de son effectif et de sa représentativité par rapport à la main-d'oeuvre de l'extérieur disponible dans le secteur géographique pertinent. L'examen de cette image permet à l'organisme de cerner les zones de sous-utilisation et de surconcentration possibles de certains groupes dans des secteurs d'emploi précis. Il révèle également à quel point les étapes des processus de traitement des demandes d'emploi et de mobilité interne permettent ou non à certains groupes de progresser d'une manière proportionnelle à leur importance au sein de la main-d'oeuvre externe ou interne.

Relation avec les systèmes d'emploi

Après avoir relevé les secteurs de sous-utilisation et de surconcentration, l'organisme doit établir la relation qui existe entre la composition de son effectif et les éléments de son système d'emploi. Il lui faut essayer de voir comment et jusqu'à quel point ses politiques, ses méthodes et ses pratiques en matière d'emploi contribuent à rendre son effectif non représentatif de la main-d'oeuvre disponible.

Cette évaluation des causes est complexe et doit se faire avec minutie et en profondeur. Des situations désavantageuses peuvent se produire à divers stades de l'élaboration, de l'interprétation ou de la mise en oeuvre d'une politique, d'une méthode ou d'une pratique en matière d'emploi. Par exemple, en formulant les exigences relatives à une catégorie d'emploi, on peut établir des normes physiques qui ne sont pas intrinsèquement liées à l'exécution des fonctions et qui peuvent contribuer à éliminer les membres de races de plus petite taille. Lorsqu'il s'agit d'appliquer les exigences relatives à la mobilité géographique, les personnes chargées de sélectionner les candidats peuvent prétendre que les membres de certains groupes, notamment les femmes mariées, sont incapables d'y satisfaire. Au stade de la mise en oeuvre, les critères de formation sont quelquefois appliqués différemment pour les membres de groupes désavantagés, sous prétexte qu'on n'a pas le matériel didactique nécessaire pour satisfaire aux besoins des employés handicapés physiquement.

Les politiques, les pratiques et les méthodes antérieures peuvent continuer d'influer sur la composition actuelle de l'effectif. Un organisme peut, par exemple, dans le passé, avoir déjà empêché les membres de certains groupes de présenter des demandes d'emploi visant des postes de débutants. Même abandonnée, une telle politique peut avoir comme conséquence un nombre démesurément bas de personnes admissibles à de l'avancement dans des postes plus importants du fait qu'une des qualifications est leur expérience au sein de la compagnie. On doit également tenir compte des effets possible de décisions courantes sur la représentativité future, par exemple, dans le cas d'un organisme qui songe à établir un nouveau poste. Il faut se demander aussi comment la définition des tâches et des qualifications requises peut contribuer à inclure ou à exclure des membres de certains groupes de l'organisme qui sont capables d'exécuter les fonctions en question.

L'analyse doit également tenir compte des mécanismes officiels et officieux qui constituent le système d'emploi comme tel. Par exemple, parallèlement à un système de formation officiel où tous les cours de formation offerts sont connus et accessibles à tous ceux qui en font la demande, on peut retrouver un système officieux dans lequel les places libres à des cours de perfectionnement très importants sont accordées à ceux qui en ont été informés à l'avance de vive voix ou qui ont des liens avec les membres de l'élite traditionnelle.

Toutes ces analyses renseignent l'organisme sur la mesure dans laquelle son système d'emploi favorise la discrimination et contribuent ainsi à rendre son effectif non représentatif. L'organisme peut ensuite choisir les secteurs qui bénéficieraient sûrement d'un programme spécial.

Le Programme

Un programme spécial visant à améliorer les chances des intéressés en rendant l'effectif plus représentatif doit contenir trois éléments essentiels:

Objectifs

L'objectif principal du programme spécial est d'accroître de façon précise la représentativité de l'effectif de l'organisme en cause.

Quand on fixe les objectifs de l'organisme, il faut tenir compte des facteurs suivants:

- les objectifs doivent être quantitatifs, c'est-à-dire qu'ils doivent faire état, en termes mesurables, des changements qu'on vise à apporter à la composition de l'effectif;
- les objectifs visent à corriger la sous-utilisation et la surconcentration là où elles existent dans un organisme;
- les objectifs doivent déterminer d'une manière précise les groupes-cibles, catégories d'emploi et secteurs géographiques en cause;
- les objectifs doivent pouvoir être atteints dans des délais précis et raisonnables. Un programme spécial est une mesure temporaire qui ne devrait jamais durer plus longtemps que le désavantage constaté, bien que la réalisation des objectifs aboutisse généralement à des changements permanents dans l'organisme;
- les objectifs doivent tenir compte de façon réaliste de la capacité de l'organisme à s'adapter au changement. Ils doivent, par exemple, être établis en fonction de la taille et des possibilités relatives de croissance de l'organisme;
- les objectifs doivent tenir compte des droits permanents des individus, et en particulier des employés, qui n'appartiennent pas aux groupes-cibles désignés;
- les objectifs doivent être établis en prenant soin de tenir compte des sentiments et des attentes des employés, y compris ceux des groupes visés.

Mise en oeuvre

Une fois les objectifs établis, des mesures sont élaborées et appliquées pour en arriver à une représentation équitable.

En cours de mise en oeuvre de ces mesures, il faut tenir compte des facteurs suivants:

- certaines mesures visent à neutraliser les politiques, les pratiques et les méthodes du système d'emploi jugées susceptibles de contribuer à la surconcentration et/ou à la sous-utilisation. Ces mesures aboutissent à un système d'emploi rationnel et non discriminatoire qui s'en trouve modifié de façon permanente;

- des mesures spéciales temporaires peuvent également être prises pour compléter ce travail de rectification en "accélérant" le processus de changement pendant une période précise d'une durée limitée. Il faut reconnaître que, pour atteindre l'objectif d'un effectif représentatif dans un délai prescrit, il peut être nécessaire de prendre temporairement des mesures préférentielles visant les groupes-cibles désignés, du moins jusqu'à la création d'une "masse critique" qui permettra au système de continuer à se corriger par lui-même;

- les activités des programmes spéciaux peuvent aller de l'approche globale, à l'échelle de l'organisme, à des solutions plus limitées touchant des groupes-cibles précis, certains secteurs géographiques ou certaines catégories d'emploi, ou encore différents éléments du système d'emploi, selon le problème constaté à l'origine et selon ses causes;

- pour être bien accueilli, un programme spécial doit tenir compte de la réceptivité de l'organisme et comprendre des mesures susceptibles de sensibiliser ses membres aux problèmes. Il est important de faire prendre conscience aux employés de l'organisme que l'adoption d'un programme spécial ne constitue pas, de leur part ni de celle de l'organisme, un aveu de culpabilité en ce qui a trait aux désavantages constatés;

- dans les cas d'organismes qui comprennent des associations d'employés, il est bien sûr essentiel de faire participer le(s) syndicat(s) à toutes les phases de l'élaboration du programme spécial, en commençant par l'analyse statistique de la composition de l'effectif. Dans certains cas, l'association des employés peut faire prendre conscience à l'organisme d'un besoin qui l'amènera à réaliser cette analyse statistique. Dans d'autres cas, la Commission peut ordonner aux associations syndicales et patronales de se conformer aux mesures du programme spécial.

Résultats

Pour évaluer le programme spécial, on essaie de déterminer dans quelle mesure il a atteint ses objectifs dans le délai prescrit. En dernière analyse, c'est le changement tangible et mesurable de la composition de l'effectif qui témoigne des progrès accomplis dans la correction de la sous-utilisation et de la surconcentration.

Il faut également évaluer le programme à intervalles réguliers pour s'assurer qu'il progresse et pour isoler les mesures à prendre afin de corriger ce qui est inefficace ou improductif.

La Commission canadienne des droits de la personne reconnaît qu'un organisme peut entreprendre un programme spécial de bonne foi et être incapable d'atteindre ses objectifs dans le délai prescrit. Même s'il lui paraît essentiel qu'on fasse preuve de souplesse dans la fixation des objectifs, elle croit qu'on doit être capable de démontrer qu'on fait des efforts réalistes pour les atteindre.

Bureaux de la Commission canadienne des droits de la personne

Vous pouvez obtenir de l'assistance ou de plus amples renseignements des bureaux de la Commission canadienne des droits de la personne suivants:

BUREAU NATIONAL:

Commission canadienne des
droits de la personne
257, rue Slater
Ottawa, Ontario
K1A 1E1
Téléphone: (613) 995-1151

BUREAUX RÉGIONAUX:

Région de l'Atlantique

Adresse du bureau:
Lord Nelson Arcade
Pièce 212
5675, chemin Spring Garden
Halifax, Nouvelle-Écosse
B3J 1H1
Téléphone: (902) 426-8380

Adresse postale:
Case postale 3545
Succursale postale
Halifax-Sud
Halifax, Nouvelle-Écosse
B3J 3J2

Région du Québec

2021, avenue Union
Pièce 1115
Montréal, Québec
H3A 2S9
Téléphone: (514) 283-5218

Région d'Ontario

Édifice Arthur Meighen
55, avenue St. Clair est
Pièce 623
Toronto, Ontario
M4T 1M2
Téléphone: (416) 966-5527

Région des Prairies

Édifice Dayton
323, avenue Portage
Pièce 211
Winnipeg, Manitoba
R3B 2C1
Téléphone: (204) 949-2189

Région de l'Alberta et des Territoires du Nord-Ouest

Édifice Liberty
10506, avenue Jasper
Pièce 416
Edmonton, Alberta
T5J 2W9
Téléphone: (403) 420-4040

Région de l'Ouest

Édifice Montréal Trust
789 ouest, rue Pender
Pièce 1002
Vancouver,
Colombie-Britannique
V6C 1H2
Téléphone: (604) 666-2251

Appendice

Les quatre exemples suivants illustrent la nature et la portée des initiatives susceptibles de s'inscrire dans un programme spécial dans le domaine de l'emploi en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

EXEMPLE I

L'employeur

Un employeur de secteur public qui met sur pied des programmes et fournit des services nécessitant des contacts fréquents avec le public, et qui emploie environ 9 000 employés, dont 20% de femmes.

Le système de promotion favorisant les personnes travaillant déjà dans l'entreprise, environ 5% seulement des concours de recrutement et de sélection sont ouverts au public, et la presque totalité de ces concours touchent des postes de niveau inférieur.

Quatre des sept syndicats ont négocié une convention collective comportant des clauses de classification selon l'ancienneté et des politiques de mutation restrictives.

L'employeur se trouve dans un grand centre urbain qui constitue son principal réservoir de main-d'oeuvre.

La situation

Il apparaît nécessaire de créer un programme spécial lorsqu'un comité interne sur la situation de la femme se plaint auprès de la direction et des syndicats de ce que le taux de représentation féminine est beaucoup plus faible que dans d'autres entreprises publiques situées dans un environnement géographique semblable. Le comité souligne que les méthodes d'embauchage actuelles font que les femmes sont exclues, de façon disproportionnée, de toutes les catégories professionnelles, à l'exception de celles du soutien administratif où l'on constate une sur-représentation de 96 pour cent.

Le comité se plaint également des conditions d'accès aux programmes de formation, des régimes discriminatoires d'avantages sociaux, de l'absence quasi totale des femmes des postes de direction et de supervision, ainsi que des catégories professionnelle et technique, de même que de leur non-participation aux activités syndicales et de l'inertie des syndicats.

Cette inégalité démoralise les femmes et entraîne un taux de roulement élevé, particulièrement chez celles qui appartiennent à la catégorie du soutien administratif. En effet, elles estiment que leurs possibilités d'avancement se limitent uniquement à d'autres postes du même genre.

Quant aux syndicats, ils sont embarrassés car ils estiment que le système de l'ancienneté est mal compris.

Évaluation de l'organisation

L'employeur, préoccupé par cet état de choses, mais incertain du bien-fondé des problèmes exposés, convient qu'il serait peut-être bon de créer un programme spécial général. Toutefois, il aimerait que l'on cerne les problèmes de façon plus précise et que l'on avance des solutions réalistes. Il décide donc d'entreprendre une étude sur sa propre organisation, afin:

- de recueillir des données, par ministère, sur la représentation masculine et féminine au sein du personnel, en fonction de divers facteurs, tels le salaire, la classification, l'âge, les études, l'expérience, les états de service, etc.;
- d'étudier tous les mécanismes d'embauchage et les conventions collectives afin de déterminer leur incidence sur la représentation féminine;
- de procéder à des entrevues d'employés afin de déterminer leurs aspirations professionnelles et leur attitude et de recueillir d'autres données qualitatives pertinentes;
- de faire, suivant les conclusions de l'étude, des recommandations concernant l'adoption d'un programme spécial.

Un comité de l'égalité des chances, composé de représentants du patronat, des syndicats et du Comité de la situation de la femme et présidé conjointement par trois personnes représentant chacun de ces groupes, est mis sur pied et chargé de mener l'étude. Ce comité devra déposer son rapport dans un délai de six mois.

L'employeur accepte d'adopter et de mettre en oeuvre un programme spécial général si les recommandations du comité de l'égalité des chances en démontrent la nécessité.

Le programme spécial

Objectifs: augmenter la représentation des femmes dans les postes de direction et de supervision, de même qu'au sein des catégories professionnelle et technique, afin d'accroître leur représentation générale dans ces catégories d'ici cinq ans.

Activités:
- Élaborer une directive générale annonçant la création du programme, son mandat, ses objectifs et la structure hiérarchique à laquelle il est soumis;
- nommer un coordonnateur à temps plein qui fera rapport directement à la Direction;
- maintenir un comité d'égalité des chances qui contrôlera, évaluera et communiquera les progrès du programme;
- établir un budget pour le programme en fonction de la tâche à accomplir;

- modifier, dans les conventions collectives, toutes clauses qui nuisent à la mobilité des femmes;
- élaborer un programme de formation afin d'utiliser davantage le potentiel des ressources humaines au sein de l'organisation;
- garder le contact avec les institutions scolaires qui forment les gens des secteurs professionnel et technique afin de les encourager à accepter des femmes dans leurs programmes;
- élaborer des dispositions qui tiennent compte des responsabilités parentales;
- évaluer régulièrement les gestionnaires sur la façon dont ils mettent le programme en oeuvre.

EXEMPLE II

L'employeur

Une société de fabrication ayant une main-d'oeuvre formée en majeure partie d'ouvriers semi-qualifiés et comptant environ 500 employés.

La société se trouve en milieu urbain et recrute son personnel sur place, principalement. La main-d'oeuvre locale comporte un nombre important d'autochtones chez qui le taux de chômage dépasse sensiblement l'indice national.

La nature du travail est telle que la formation de base des nouveaux employés quant à l'ensemble des opérations et au travail à effectuer, est effectuée par la société elle-même.

La situation

La société se situe au même niveau que ses concurrentes pour ce qui est des salaires et des avantages sociaux. Toutefois, elle a eu de la difficulté à recruter et garder suffisamment d'employés pour répondre à ses besoins. C'est pourquoi elle a récemment entrepris une campagne de recrutement intensive pour attirer un nombre accru de candidats.

Un organisme autochtone local fait des démarches auprès de la compagnie afin de rencontrer les dirigeants et discuter avec eux des débouchés pour les autochtones.

À l'issue de cette rencontre, la compagnie reconnaît que, malgré sa politique d'égalité des chances, en vigueur depuis un certain nombre d'années, le pourcentage d'autochtones qu'elle emploie est nettement inférieur à celui de leur représentation au bassin de main-d'oeuvre dans lequel ils puisent.

En outre, l'organisme autochtone informe la compagnie que de nombreux autochtones qui ont postulé un emploi chez elle n'ont jamais réussi à obtenir d'entrevue avec l'agent du personnel. L'organisme craint que cette situation découle des conditions d'embauchage qui imposent aux candidats d'avoir au moins terminé leurs études secondaires.

Le programme spécial

Objectif: La compagnie est prête à mettre sur pied un programme destiné à relever, d'ici trois ans, la proportion d'employés autochtones au sein de l'entreprise à un niveau équivalent à leur taux de représentation dans la main-d'oeuvre locale.

Activités:

- Créer un comité, composé de représentants des cadres de la société, du personnel et de l'organisme autochtone, auquel sont confiées la coordination et l'application du programme.

- Mettre immédiatement en oeuvre un programme "de recrutement élargi" à l'égard des autochtones dont l'objectif sera notamment de voir, d'une part, à ce que tous les organismes autochtones soient informés des postes vacants au sein de la société et, d'autre part, à ce que l'on mette les candidats autochtones directement en rapport avec l'agent du personnel.

- Étudier et évaluer l'efficacité du programme "de recrutement élargi" quatre mois après sa mise en oeuvre et présenter un rapport à ce sujet. La compagnie accepte de tenir un registre indiquant le nombre de postes dotés, de candidats autochtones et de ceux embauchés au cours de cette période, par catégorie professionnelle. Afin de pouvoir faire des comparaisons, on recueillera des données sur tous les candidats et toutes les personnes embauchées, notamment sur leur âge, leur race, leur sexe, leur niveau de scolarité, leur expérience et l'emploi postulé.

- Étudier toutes les exigences d'emploi afin de déterminer celles qui lèsent les autochtones postulant un emploi auprès de la compagnie ou voulant obtenir une promotion. Dans les quatre mois qui suivront le lancement du programme, le comité soumettra aux dirigeants de la compagnie un rapport recommandant des modifications aux exigences d'emploi, permettant de minimiser l'impact défavorable en tenant compte de l'échéancier du comité.

- Étudier la politique et les programmes de formation existants, tant internes qu'externes. Un rapport devra être soumis dans les quatre mois, recommandant divers modes d'application des programmes existants, propres à augmenter la représentation des autochtones, et proposant d'autres programmes de formation susceptibles de faciliter l'embauchage des autochtones.

- Le comité présentera un premier rapport sur les progrès accomplis à la haute direction dans les huit mois, et y précisera les mesures déjà prises et leur degré d'efficacité; il y recommandera en outre les prochaines mesures à prendre dans le cadre du programme spécial. Il identifiera les personnes auxquelles seront assignées certaines fonctions et instaurera un mécanisme d'évaluation et de contrôle des progrès dans la mise en oeuvre des objectifs fixés. Le contrôle et l'évaluation du programme spécial continueront à relever du comité, lequel devra soumettre toute recommandation ou modification future à l'approbation de la haute direction.

EXEMPLE III

L'employeur

Une compagnie de transport ayant des dépôts et des bureaux dans les principaux centres urbains et ruraux du Canada, et offrant des postes extrêmement variés.

Le recrutement vise essentiellement à doter des postes de niveau inférieur, ou des postes de cadres, car la majorité des promotions dépendent de l'application des diverses clauses d'ancienneté énoncées dans les conventions collectives.

L'élaboration des politiques et de la procédure en matière de recrutement, de sélection et de promotion relève de l'administration centrale du personnel, mais les bureaux régionaux sont responsables de la dotation dans leur région.

Dans la plupart des cas, l'employeur recrute sur place.

La situation

Plusieurs syndicats ont reconnu qu'un certain nombre d'employés, à la suite de maladie, de blessures ou d'accidents (survenus au travail ou ailleurs), sont incapables de continuer à remplir toutes les fonctions de leur poste et se voient obligés de démissionner ou de prendre une retraite anticipée. Compte tenu de cette situation, ils ont proposé, au cours des négociations collectives, d'ajouter une clause obligeant la compagnie à prendre les dispositions nécessaires pour permettre aux employés dans cette situation de conserver leur emploi.

Bien que la compagnie ne soit pas prête, pour l'instant, à ajouter cette clause aux conventions collectives, elle propose, dans un protocole d'entente annexé aux conventions collectives, les mesures suivantes.

Évaluation de l'organisation

La mise sur pied d'un comité syndical-patronal chargé d'analyser la situation et d'élaborer un programme à mettre en oeuvre au cours de l'année. On convient de confier les tâches suivantes au comité, à la suite de quoi celui-ci soumettra un rapport:

- recensement des employés, par poste, âge et états de service qui ont demandé des mutations ou ont quitté la compagnie à la suite d'un handicap physique;
- étude de toutes les clauses d'ancienneté applicables et de leurs répercussions sur le programme spécial prévu;
- analyse des conditions de candidature, des procédures en matière de sélection, de promotion et de mutation telles qu'elles s'appliquent actuellement;
- prise de contact avec les organisations de personnes handicapées afin d'obtenir leur aide en vue d'élaborer des paramètres permettant de redéfinir certains postes;
- revue des politiques et des programmes d'information.

Suivant les recommandations de ce rapport, un programme spécial dont voici les objectifs est mis sur pied: a) garder les employés handicapés physiquement et b) réembaucher en priorité les anciens employés qui ont démissionné ou pris une retraite anticipée en raison de leur handicap.

Activités:

- Récrire les descriptions de poste de sorte qu'elles définissent les tâches en terme d'exigences fonctionnelles et non suivant les méthodes d'exécution. Elles incluraient des exigences physiques minimales acceptables, ce qui laisserait entendre qu'il y a plusieurs façons d'exécuter une tâche.
- Trouver des moyens appropriés pour évaluer les aptitudes physiques des personnes, en fonction des exigences de chaque poste.
- Adapter les emplois lorsqu'il y a lieu, afin de permettre à des handicapés d'effectuer ces tâches, par exemple repenser l'emploi en réassignant des fonctions connexes, en prévoyant des horaires variables.
- Procéder aux modifications architecturales et structurales nécessaires du lieu de travail, afin d'en permettre l'accès aux handicapés.
- Réviser les régimes de pension et d'invalidité afin que les employés handicapés puissent y participer.

EXEMPLE IV

L'employeur

Une banque nationale ayant un vaste réseau de succursales et une exploitation hautement décentralisée. Elle emploie plus de 10 000 personnes, non syndiquées, principalement dans les catégories administrative et financière. La politique d'embauchage est élaborée au siège social et appliquée suivant les conditions locales. Le recrutement vise principalement des postes au bas de l'échelle et s'effectue dans les réservoirs de main-d'oeuvre locaux.

La situation

Les gestionnaires des succursales des diverses parties du pays sont de plus en plus conscients du fait que le taux de représentation des groupes ethniques qui forment leur clientèle et qui font appel aux services des succursales n'est pas proportionnel, au sein du personnel, au taux de leur représentation au sein de la collectivité. Cette situation se vérifie surtout dans les grands centres urbains où la diversité ethnique et raciale est marquée et où l'on remarque une tendance au regroupement de certaines ethnies.

En outre, nombre de succursales font face à un taux de roulement élevé et rapide (23 pour cent l'année dernière). Les gestionnaires remettent en question les frais engagés pour la formation d'employés qui quittent la banque après une période d'emploi très courte.

Voici les suggestions des gestionnaires régionaux à la haute direction: il faudrait, a) pour améliorer les relations avec les clients, prendre certaines initiatives spéciales afin d'augmenter la représentation des "minorités visibles" dans des postes où il y a contact avec le public et b) procéder à une analyse du taux de roulement afin d'en déterminer les causes et de recommander des solutions.

La haute direction a accepté les deux suggestions et mis sur pied un groupe de travail composé de représentants des gestionnaires de toutes les régions, et elle l'a chargé d'évaluer la situation d'un point de vue organisationnel et de faire des recommandations qui seront mises en oeuvre d'ici six mois.

Évaluation de l'organisation

Pour ce qui est de la représentation des minorités visibles, une étude statistique et démographique, effectuée dans la région que dessert chaque succursale, vise à en déterminer la composition ethnique. Les minorités visibles se composent d'asiatiques sur la côte ouest, d'autochtones dans les Prairies, de noirs et d'asiatiques dans le sud de l'Ontario et à Montréal, et de noirs en Nouvelle-Écosse.

Quant au taux de roulement, l'étude actuellement en cours tient compte des variables suivantes: catégorie d'emploi, états de service, mobilité géographique, âge et sexe, comparaison entre le personnel qui quitte et celui qui reste à l'emploi de la banque. Les données statistiques sont doublées d'entrevues avec les personnes qui quittent leur emploi. Leur profil est le suivant: jeunes femmes embauchées dans des postes au bas de l'échelle, qui ont peut ou pas de possibilités d'avancement.

Le programme spécial

Les objectifs:

a) Recruter des membres des minorités visibles en mettant l'accent, suivant les régions, sur les groupes qui y sont plus concentrés, afin de pouvoir assurer, au sein du personnel, un taux de représentation correspondant à celui du ou des groupes ethniques importants dans la collectivité, d'ici deux ans;

b) réduire le taux de roulement de 10 pour cent d'ici deux ans.

Activités:

a)
- Concevoir la documentation et des affiches qui donneront de la banque une image propre à attirer des candidats des minorités visibles.
- créer et maintenir des liens avec les associations ethniques de la collectivité, de même qu'avec les media, afin de promouvoir les efforts de recrutement;
- fixer les objectifs à atteindre dans chaque succursale et en tenir les agents de recrutement responsables dans le cadre de la planification générale de l'entreprise.

b)
- revoir la classification des postes et le mode de promotion afin de déterminer dans quelle mesure les postes "sans issue" peuvent être "ouverts" à l'avancement professionnel;
- analyser la possibilité de modifier les exigences concernant la mobilité géographique comme condition de promotion;
- revoir le mode de recrutement afin de déterminer si des préjugés interviennent au moment de la sélection, par exemple, la préférence pour un groupe d'âge;
- prendre les mesures nécessaires pour recruter des travailleurs de tous les groupes d'âge.